

国連平和維持活動に関わる国連の裁判権免除について

—*Stichting Mothers of Srebrenica and others v. Netherlands* 欧州人権裁判所決定を素材に—

A study on the Immunity of United Nations concerning U.N. Peacekeeping Operation

坂 本 一 也
SAKAMOTO Kazuya

I はじめに

冷戦終結以降の国連の平和維持活動 (PKO) の増加や平和維持任務の強化・多様化に伴って、任務の遂行の際に受入国住民の生命・身体・財産に対する被害や違法行為が数多く報告されるようになってきている¹。こうしたPKOの活動に起因する被害や違法行為に対して、その責任を適切に追及し、被害を蒙った犠牲者に実効的な救済手段を与えることは、PKOの実効性及び正統性を確保するためにも不可欠である。この責任追及には、犯罪行為等の重大な違反行為を行ったPKO要員の個人の刑事責任とPKOの活動から生じた損害に対する賠償責任という二つの側面が考えられるが、被害者の救済という観点からは後者の賠償責任が重要であるといえよう。

一般的にPKOは国連の機関、とりわけ国連安保理の補助機関として位置づけられており、国連が受入国におけるPKOの権利及び義務の名宛人とされる。具体的な権利及び義務はそれぞれのPKOに係る安保理決議等によって決定されるが、多くの場合、国連と受入国の間で締結される地位協定 (status of forces agreement: SOFA) において詳細に規定されることになる²。PKOの嚆矢である1957年の国連緊急軍 (United Nations Emergency Force: UNEF I)³以降、同様の地位協定が締結されてきており、現在ではそのひな形となるモデル地位協定⁴が作成されている。なお、このモデル地位協定15項においても「国連の平和維持活動は、国連の補助機関として国連の地位、特権及び免除を享有する」と規定されており、原則としてPKOの活動から生じた損害に対する責任については国連に帰属し⁵、被害者は国連を名宛人として請求を行うものとされる⁶。

1 特に、PKO要員による違法行為については国連PKO局内に設置された行動規律ユニット (Conduct and Discipline Unit) が3つの行動原則 (1. 最高水準の効率性・適性・高潔性, 2. 性的搾取・虐待に対する不寛容政策, 3. 行動原則の不履行に対する指揮者のアカウンタビリティ) を定めるとともに、その情報の収集と公開を行っている。At <https://edu.unlb.org/AboutCDU.aspx> (なお、インターネット上の資料等の最終アクセス日は2016年1月7日である)。

2 M. Bothe, "Peacekeeping" in B. Simma et al. eds., *The Charter of the United Nations: A Commentary 3rd ed. Vol.2* (2012), pp.1187-1188.

3 *Exchange of letters constituting an Agreement between the United Nations and the Government of Egypt concerning the Status of the United Nations Emergency Force in Egypt (8 February 1957)*, UN Doc. A/3526, UNTS Vol.260 (1957), p.61.

4 *Model Status-of-forces agreement between the United Nations and host countries*, UN Doc. A/45/594 (1990), Annex.

5 また、国連と部隊派遣国との間の了解覚書9条においても、「このMOUに基づく任務又は他の活動若しくは作戦の遂行の際に (派遣国) 政府により提供される要員又は設備から生じた財産に対する損失若しくは損害又は生命若しくは傷害についての第三者によるいかなる請求の取扱いに対しても国際連合は責任を負う」とする (*Memorandum of understanding between the United Nations and [participating State] contributing resources to [the United Nations Peacekeeping Operation]*, UN Doc., A/C.5/63/18 Chapter 9, 29 January 2009, Article 9)。

6 2011年に国連総会で採択された「国際組織の責任」に関する条文 (UN Doc. A/66/10 and Add.1 (2011)) 4条にも規定されるように、国連に国際責任が発生するのは、問題となる作為又は不作為の行為が国連に帰属し、それが国連の負う国際義務に違反した場合である。See T. D. Gill, "Legal Aspects of the Transfer of Authority in UN Peace Operations", *Netherlands Yearbook of International Law* Vol.42 (2012), p.52. したがって、PKOの活動について国連の国際責任を追及するためには、問題となる行為の国連への帰属の特定が重要な意味をもつことになる。国連への行為の帰属に関する問題については、さしあたり、岡田陽平「国連平和維持活動に従事する部隊構成員の行為の帰属(一)~(四)・完一三つの『実効的支配』基準一」『法学論叢』174巻6号, 175巻2号, 4号, 6号 (2014年) 107-123頁, 98-118頁, 93-112頁, 116-133頁; 草稿

ところで、国連は加盟国における訴訟手続からの広範な免除を享有しており、それには国連に対する国内でのあらゆる請求に対する裁判権免除と執行免除が含まれる⁷。この裁判権免除の付与は領域主権を行使しえない国連にとって、国家、特にその所在地国の干渉からその独立性及びその機能的自律性を確保する手段として正当化されるものと考えられる⁸。その法的根拠となる国連憲章105条1項は、「この機構は、その目的の達成に必要な (necessary for the fulfillment of its purpose) 特権及び免除を各加盟国の領域において享有する。…」と規定している。また、同条3項に基づきその特権免除の細目を定める「国連の特権及び免除に関する条約」(国連特権免除条約) 2条2項は、「国際連合並びに、所在地及び占有者のいかなを問わず、その財産及び資産は、免除を明示的に放棄した特定の場合を除き、あらゆる形式の訴訟手続の免除 (immunity from every form of legal process) を享有する」と規定する。これらの条文からすれば、国連はその加盟国、特に国連特権免除条約の当事国 (161か国) において裁判権免除を享有しており、国連による免除の明示の撤回がない限り、被害者は国連に対して一国の国内手続に請求を提起することによって救済を得ることはできないということになる。

そこで、国連特権免除条約8条29項は「国際連合は、次の紛争の適当な解決方法について定めなければならない。(a) 契約から生ずる紛争又は他の私法的性格を有する紛争で、国際連合を当事者とするもの…」と規定することによって、被害者が国連により定められる「適当な解決方法」の下で請求を行い、救済を得ることができるとしている。この規定を受けてPKOの活動から生じた紛争については、モデル地位協定51項が代替的な救済手段として「独立請求委員会 (standing claims commission)」(以下、請求委員会) の設置を定めている。しかしながら、国連事務総長も報告書において繰り返し指摘しているように、この請求委員会はこれまで設置されたことがない⁹。実際のところ、これに代わって国連の内部機関として設置される「内部請求審査委員会 (local claims review board)」(以下、請求審査委員会) によって処理されている。ただ、この請求審査委員会に対しては手続における公正さが欠けているとの批判もなされるように、被害者に救済の機会が必ずしも与えられるものとはいえないと考えられる¹⁰。

今日、国連が普遍的な国際組織として広範な目的、任務を果たしていることからすれば、国連に付与される裁判権免除も非常に広範なものになりうると考えられ、また、PKOに関する紛争について国連によって定められる代替的な救済手段については不十分な状況にあるということである。こうし

「国連平和維持部隊による違法行為の帰属と派遣国の責任—Nuhanović事件/Mustafić事件オランダ最高裁判決を素材に—」『岐阜大学教育学部研究報告 (人文科学)』63巻2号 (2015年) 63-93頁を参照。

7 A. Reinisch, “Privileges and immunities”, in J. Klabbers & A. Wallendahl eds., *Research handbook on the law of international organizations* (2011) [hereinafter A. Reinisch, *Privileges and immunities*], p.133.

8 国際組織の裁判権免除の根拠については、A. Reinisch, *International Organizations before National Courts* (2000) [hereinafter A. Reinisch, *National Courts*], pp.233-251を参照。

9 Secretary-General, *Administrative and Budgetary Aspects of the Financing of the United Nations Peacekeeping Operations: Financing of the United Nations Peacekeeping Operations*, UN Doc. A/51/903 (1997), para.8; Secretary-General, *Administrative and Budgetary Aspects of the Financing of the United Nations Peacekeeping Operations: Financing of the United Nations Peacekeeping Operations*, UN Doc. A/51/389 (1996), para.22; Secretary-General, *Procedures in Place for Implementation of Article VIII, Section 29, of the Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations, Adopted by the General Assembly on February 13, 1946*, UN Doc. A/C.5/49/65 (1995), para.17. See D. Shraga, “UN peacekeeping operations: applicability of international humanitarian law and responsibility for operations-related damage”, *American Journal of International Law* Vol.94 (2000), p.409.

10 因みに、国連が定める「適当な解決方法」に関して紛争が生じた場合には、国連特権免除条約8条30項 (モデル地位協定54項が準用する) に基づいて、国連総会又は安保理が国際司法裁判所 (ICJ) に勧告的意見を要請するしかない。したがって、国家であれ、個人であれ、被害者はICJに勧告的意見を直接要請できないため (国連憲章96条及びICJ規程65条)、関係する国家が国連総会又は安保理にその要請をするよう求めることが唯一の手段となる。この点に関し、K. N. Taylorは国連に対する責任追及が伝統的な国家中心的構造に依っていると批判する。すなわち、被害を受けた個人については最終的に国家の関与がなければその権利が保障されないのである。See K. N. Taylor, “Shifting Demands in International Institutional Law: Securing the United Nations’ Accountability for the Haitian Cholera Outbreak”, *Netherlands Yearbook of International Law* Vol.45 (2014), pp.176-178.

た国連に対する請求の手續上の不備に対して、国際人権法の発展に伴い、特に、個人の公正な裁判を受ける権利がその主要な部分とみなされるようになってきたことから問題点が指摘されるようになった。ここでいう個人の公正な裁判を受ける権利とは1948年の世界人権宣言10条に規定されて以降、1950年の「人権及び基本的自由の保護のための条約」(欧州人権条約：ECHR) 6条、1966年の「市民的及び政治的権利に関する国際規約」(自由権規約) 14条等に規定されるものであり、今日、司法にアクセスする権利—権限ある司法機関で効果的な救済を受ける権利—を包摂するものと考えられている¹¹。すなわち、PKOの活動による被害者が国連に対して国内手続又は国連の紛争解決手続で請求をすることができないというのは、公正な裁判を受ける権利を含む人権の侵害に当たることになり、それと同時に、国連がその責任—アカウンタビリティ—を回避するという結果をもたらさうのではないかという指摘である¹²。それでは、被害者の司法へのアクセス権を含む人権の遵守という要請と同時に国連が裁判権免除を享有し、国連及びPKOの活動の独立性を確保するという要請も満たすことは可能であろうか。これら双方の要請の相克をいかに調整するかという視点からすれば、国連の裁判権免除及び現在用いられている代替的な救済手段についてどのような問題が存在しているのだろうか。

以上の問題意識から、本稿ではPKOの活動により被害を蒙ったとする犠牲者らが国家(オランダ)による国連への裁判権免除の付与についてECHR—主に、同条約6条の裁判を受ける権利—の違反を争った2013年の欧州人権裁判所(ECHR)の*Stichting Mothers of Srebrenica and others*(スレブレニツァ母基金)事件¹³を取り上げて、そこで示された決定理由について確認し(Ⅱ)、その上で国連の裁判権免除及び代替的な救済手段に関する問題について若干の考察を加えることにしたい(Ⅲ)。

Ⅱ *Stichting Mothers of Srebrenica and others* (スレブレニツァ母基金) 事件について

この事件は1995年7月にスレブレニツァ近郊でスルプスカ共和国軍によって行われたジェノサイド—いわゆる「スレブレニツァ事件」¹⁴—の犠牲者の遺族ら(スレブレニツァ母基金¹⁵他10名)が、オランダ国内裁判所による国連への裁判権免除の付与をECHR6条(公正な裁判を受ける権利)及び13条(効果的な救済を受ける権利)に違反するものとしてECHRに提訴したものである¹⁶。2013年6月11

11 A. Reinisch & U. A. Weber, “In the Shadow of Waite and Kennedy: the Jurisdictional Immunity of International Organizations, the Individual’s Right of Access to the Courts and Administrative Tribunals as Alternative Means of Dispute Settlement”, *International Organizations Law Review* Vol.1 (2004), p.66. See Human Rights Committee, General Comment No.32, UN Doc. CCPR/C/GC/32 (23 August 2007), para.9. なお、司法へのアクセス権については、F. Francioni, “The Rights of Access to Justice under Customary International Law”, in F. Francioni, *Access to Justice as a Human Right* (2007), pp.1-56を参照。

12 こうした問題関心から、PKOに関わる課題とモデル地位協定の改正を提示するものとして、United Nations Peacekeeping Law Reform Project (University of Essex), *Briefing Paper No.1: Contemporary issues in UN Peacekeeping and International Law* (2010), pp.16-17, at [https://www.essex.ac.uk/plrp/documents/Briefing Paper No. 1 - Contemporary Legal Issues in UN Peacekeeping \(September 2010\).pdf](https://www.essex.ac.uk/plrp/documents/Briefing Paper No. 1 - Contemporary Legal Issues in UN Peacekeeping (September 2010).pdf); *Background Paper: UN Peacekeeping and The Model Status of Forces Agreement* (2010), pp.37-38, at https://www.essex.ac.uk/plrp/documents/model_sofa_peliminay_report_august_2010.pdf. See N. Schrijver, “Beyond Srebrenica and Haiti: Exploring Alternative Remedies against the United Nations”, *International Organisation Law Review* Vol.10 (2013), pp.591-592.

13 *Stichting Mothers of Srebrenica and others v. Netherlands*, ECtHR [3rd Sec.], Appl. No. 65542/12, Decision, 11 June 2013 [hereinafter *Stichting Mothers of Srebrenica decision*]. ECtHRの判決については、<http://hudoc.echr.coe.int/>による。

14 スレブレニツァ事件がジェノサイドであったことは、国連、オランダ等の報告書及び国際司法裁判所(ICJ)の判決等において確認されている。*Stichting Mothers of Srebrenica decision*, paras.11-53.

15 ただ、本件の主たる原告であるスレブレニツァ母基金(オランダ国内法に基づき設立されたNGO)については、ECHR34条に規定される「犠牲者」とみなせないとして原告適格を欠くとされた。*Ibid.*, paras.115-117.

16 J. K. Coganは本件訴訟を国際組織、とりわけ安保理の強制措置を巡って争われた近年の事件(例えば、*Kadi*事件欧州司法裁判所判決(*Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v. Council of the European Union and Commission of the European Communities*, Court of Justice of the European Communities [GC], Joint Cases C-402/05PandC-415/05P, Judgment, 3 September 2008)や*Nada*事件欧州事件裁判所判決(*Case of Nada v. Switzerland*, ECtHR [GC], Appl. No.10593/08, Judgment, 12 September 2012))の流れに則したものであり、国際人権保障の観点から国際組織の公的行為を司法審査に服さしめようとするものであるとする。J. K. Cogan, “International Decisions: *Stichting Mothers of Srebrenica v. Netherlands*. Application No. 65542/12. Decision on Admissibility. At

日, ECtHR (第3法廷) はオランダ国内裁判所の判断はECHR上の義務に違反しないとの決定を全会一致で下した。では, ECtHRはどのような理由付けでこのような決定を行ったのであろうか。

1 事実関係

安保理決議743 (1992) に基づき設置された国連保護軍 (UNPROFOR) がスレブレニツァ圍繞地で住民保護の任務を放棄し, また, ジェノサイド条約に基づく防止義務に違反したとして, 2007年6月4日に申立人らがオランダ (UNPROFORの一部としてスレブレニツァに駐屯していたオランダ大隊 (Dutchbat) に関する責任) 及び国連 (UNPROFORに関する全般的責任) を被告としてオランダのハーグ地方裁判所に損害賠償請求を求めたことに端を発する¹⁷。

ハーグ地方裁判所は2008年7月10日にECtHRの先例に依拠しつつ, 国連の使用に供されたPKO派遣部隊の行為は国連にのみ帰属すること, 国連憲章105条1項及び国連特権免除条約2条2項に基づく国連の裁判権免除は絶対的なものでありECHR6条及びジェノサイド条約では覆されないこと, また, 国連がECHR発効以前に設立されたことやその任務の特殊性から, 国連に対する裁判権を有しないと判断した¹⁸。

控訴審であるハーグ控訴裁判所は2010年3月10日に地方裁判所の判断を支持する判決を下した。控訴裁判所によれば, 国連特権免除条約2条2項は「国連が最も広範な裁判権免除を付与されるということ以外の他のいかなる解釈も許容するものではない」。しかし, この国連の裁判権免除が国連憲章103条に基づきECHR6条等に規定される裁判を受ける権利といった基本的人権に対して優越するものとは考えられない。ただし, 国連が国際組織の中で特別の地位—特に, 安保理による国際の平和と安全の維持という機能—をもつことから, 本件のようなジェノサイドの防止の失敗という不作為では裁判権免除を放棄すべき理由としては不十分である。なお, 国連特権免除条約8条29項に規定される代替的な救済手段は定められていないが, 申立人らには国連以外の主体, すなわち, 国家 (オランダ) 及びジェノサイドの実行者に対する請求の可能性がある¹⁹。

そこで, 申立人らはオランダ最高裁判所に上告した。オランダ最高裁判所は2012年4月13日に申立人らの訴えを却下する判断を下した。最高裁判所によれば, 控訴裁判所も認めたように, 国連憲章105条及び国連特権免除条約2条2項に基づき国連は最も広範な裁判権免除を享有する。この免除の根拠及び範囲は国連が完全に独立して機能することを確保することにあり, 主権免除とは異なるものである。この国連の裁判権免除は絶対的であり, 国連憲章103条に基づく国連加盟国の義務に含まれるものである。それゆえ, 控訴裁判所がECHR6条等に規定される権利に合致するかを検討したことは誤りである。ただ, ジェノサイドや基本的人権の重大な違反といった強行規範 (*jus cogens*) に基づく請求の場合にも国連の裁判権免除が優越するかについては解答を与えるものではない。より重要なのは, 主権免除と国際組織の裁判権免除は異なるものの, ICJの国家の裁判権免除に関する事件 (主権免除事件) 判決における「強行規範と主権免除の規則の間に抵触は存在しない。これらの二つの規

<http://hudoc.echr.coe.int>. European Court of Human Rights, June 11, 2013.”, *American Journal of International Law* Vol.107 (2013), p.888.

17 Stichting Mothers of Srebrenica decision, paras.54-56.

18 *Ibid.*, paras.64-71. 判決については, The Hague District Court, *Association Mothers of Srebrenica and others v. the State of the Netherlands and the United Nations*, ECLI:NL:RBSGR:2008:BD6796, Judgment in the incidental proceedings, 10 July 2008 (especially paras.5.14-5.24). See O. Spijkers, “The Immunity of the United Nations in Relation to the Genocide in Srebrenica in the Eyes of a Dutch District Court”, *Journal of International Peacekeeping* Vol.13 (2009), pp.197-219; T. Henquet, “International Organizations in the Netherlands: Immunity from the Jurisdiction of the Dutch Courts,” *Netherlands International Law Review* Vol.57 (2010), pp.267-301.

19 Stichting Mothers of Srebrenica decision, paras.78-81. 判決については, The Hague Appeal Court, *Stichting Mothers of Srebrenica and others v. the State of the Netherlands and the United Nations*, ECLI:NL:GHSGR:2010:BL8979, Judgment, 30 March 2010 (especially paras.5.7-5.13). See B. E. Brockman-Hawe, “Questioning the UN’s Immunity in the Dutch Courts: Unresolved Issues in the Mothers of Srebrenica Litigation”, *Washington University Global Studies Law Review* Vol.10 (2011), pp.727-748.

則は異なる事項を取り扱っている。主権免除の規則はその性質上手続的であり、…国家の裁判所が裁判権を行使しうるか否かを決定することに限定される。その手続において問題となる行為が合法か違法かの問題にはかかわらないのである²⁰ という言及である²¹。このように述べて、国連の裁判権免除を認めたのである。

この最高裁判所の判決後、主たる手続はオランダに対してのみ再開されることになった²²。

そこで、2012年10月8日に、申立人らは国連の裁判権免除に関するオランダ国内裁判所の決定がECHR6条及び同13条の権利を侵害するものであるとしてECtHRに提訴した。

2 決定理由

ECHR6条1項が「その民事上の権利及び義務の決定…のため、全ての者は…裁判所により…公正な…審理を受ける権利を有する」と規定するように、申立人らの主張する権利は民事上の権利に関するものでなければならない。国連に対する実質的な訴えがオランダ国内法で議論された (arguable) ものであること等から、本件の訴えが民事上の権利に関わり、また、適用のために必要な他の要件を満たす²³。

国連の裁判権免除についての本件審理の射程を確認する。申立人らによるスルブスカ共和国に対する請求について、ボスニア・ヘルツェゴビナ国内裁判所の人権裁判部 (Human Rights Chamber)²⁴ が審理し、その被害について判断を下しており、また、スレブレニツァの虐殺について各国による調査報告がなされている。しかし、スレブレニツァの虐殺に対する責任の帰属の問題は本件申立ての射程内にはなく、また、国連事務総長による国連の裁判権免除の放棄の義務の可否についても検討しえない。本件審理の射程は国連に裁判権免除を付与することによって、ECHR6条で保障される申立人らの「司法へのアクセス権」をオランダが侵害したかどうかという点である²⁵。

20 *Jurisdiction Immunities of the State (Germany v. Italy; Greece intervening)*, ICJ, Judgment, 3 February 2012 [hereinafter *Jurisdiction Immunities of the State Judgment*], para.93. なお、本件については、水島朋則『主権免除の国際法』(名古屋大学出版、2012年)153-172頁(「軍隊による不法行為についての国際法上の主権免除」)、坂巻静佳「国際司法裁判所『国家の裁判権免除』事件判決の射程と意義」『国際法研究』1号(2013年)113-141頁を参照。

21 *Stichting Mothers of Srebrenica decision*, para.94. 判決については、Supreme Court of the Netherlands, *Mothers of Srebrenica ant others v. State of the Netherlands and United Nations*, Final appeal Judgment, 13 April 2012, ECLI:NL:HR:BW1999 (especially paras.4.2-4.3.14). See A. Momirov, “Dutch Courts and Srebrenica: Ascribing Responsibilities and Defining Legally Relevant Relationships”, *Netherlands Yearbook of International Law* Vol.43 (2012), pp.233-248; O. Spijkers, “The Immunity of the United Nations before the Dutch Courts (Case Note)”, *Military Law and The Law of War Review* Vol.51 (2012), pp.361-390.

22 2014年7月16日にハーグ地方裁判所はStichting Mothers of Srebrenicaその他の請求を認め、犠牲者のうちの約300名についてオランダ政府の責任を認める判決を下している。The Hague District Court, *Stichting Mothers of Srebrenica and others v. the State of the Netherlands*, ECLI:NL:RBDHA:2014:8748, Judgment, 16 July 2014. See C. Ryngaert, “Srebrenica continued. Dutch District Court holds the Netherlands liable for cooperating with Bosnian Serbs”, *Netherlands International Law Review* Vol.61 (2014), pp.365-372; O. Spikers, “Responsibility of the Netherlands for the Genocide in Srebrenica – The Nuhanović and Mothers of Srebrenica Cases Compared”, *Journal of International Peacekeeping* Vol.18 (2014), pp.281-289; P. Palchetti, “Attributing the Conduct of Dutchbat in Srebrenica: the 2014 Judgment of the District Court in the Mothers of Srebrenica Case”, *Netherlands International Law Review* Vol.62 (2015), pp.279-294; 藤井京子「スレブレニツァ母連合その他事件に関するハーグ地方裁判所判決(2014年7月16日)～‘実効的支配’に基づくUNPROFORオランダ大隊の行為の帰属」『NUCB Journal of Economics and Information Science』Vol.60 No.1 (2015), 206-248頁。

23 *Stichting Mothers of Srebrenica decision*, paras.118-120.

24 ボスニア・ヘルツェゴビナの人権裁判部はDayton (平和) 合意 (The Dayton Peace Agreement) Annex 6で規定された人権協定(Agreement on Human Rights)7-12条に基づいて設置された国内人権裁判所である。14名の裁判官からなり、そのうち6名はボスニア・ヘルツェゴビナ国民 (ボシュニャク、クロアチア人、セルビア人各2名)、残りの8名はボスニア・ヘルツェゴビナ及び近隣諸国の国民以外から選出される。2003年末まで存在していた。人権裁判部は人権協定が発効した1995年12月14日以前に発生した事件については時間的管轄権を欠くものである。しかし、2003年3月7日に49名の申立人ら (*Selimović and Others*) に対して、失踪した関係者の情報を提供せず、有用な捜索も行わなかったことについてECHR3条 (拷問等の禁止) 及び8条 (私生活及び家族生活が尊重される権利) の違反—14条 (差別の禁止) ともかかわって—を認めた。そこで、スルブスカ共和国に対しては関連するすべての情報を開示し、生存する失踪者についての「完全、有用、徹底的かつ詳細な捜査」を行うよう命じた。さらに、総額400万BAM (Bosnia and Herzegovina convertible marks: ボスニア・ヘルツェゴビナ兌換マルク) をスレブレニツァ=ポトチャリ記念墓地基金に支払うよう求めた (*ibid.*, paras.46-48)。

25 *Ibid.*, paras.135-138.

そこで、判例法として確立した本件に適用可能な原則を明らかにする。(a) ECHR6条1項は司法へのアクセス権、すなわち民事事件について裁判所で手続を開始する権利を指すものである。(b) この権利は絶対的ではなく、制限を受けるものである。締約国はこの権利の履行について評価の余地を認められているが、いかなる制限も権利のまさに本質が害されるような方法又はそうした範囲で個人に認められたアクセス権を制約し又は減じるものであってはならない。*Waite and Kennedy*事件ECtHR判決で確認したように²⁶、権利の制限は「正当な目的 (legitimate aim)」でなされ、また、用いられた手段と達成される目的の間に「均衡性の合理的な関係 (reasonable relationship of proportionality)」がなければならない。(c) 一般に国際組織の裁判権免除は、「個々の政府による一方的な介入から当該組織の適切な機能の自由を確保する」ため不可欠であり、これまでの実行の蓄積から「正当な目的 (legitimate objective)」²⁷がある。(d) ただし、国家が特定の活動領域で国際組織を設立し、それに権限及び免除を付与する場合にも基本権の保護に関する含意がなされている。それゆえ、ECHR締約国がその活動領域において、条約上の責任から免れることはECHRの趣旨及び目的に合致しない。このことは司法へのアクセス権についても同様である²⁸。(e) また、人権条約であるという条約の特別の性格も考慮しつつ、ECHRは主権免除（及び国際組織の裁判権免除）に関する規則を含め国際法の他の規則と調和するよう解釈されるべきである。(f) それゆえ、原則として、主権免除（及び国際組織の裁判権免除）に関する国際法の規則が司法へのアクセス権に均衡性を欠く制約を課すものとみなされてはならない。ただ、司法へのアクセス権が公正な裁判を受ける権利の一部であることから、主権免除等の規則による一定の制約は認められている。(g) 対立する国家の義務が存在する場合、それらが十分に効果を発揮するよう調和的に解釈されなければならない²⁹。

これらの原則を①国連が享有する裁判権免除の性質、②請求の性質—ジェノサイドに関わる請求の国連の免除に対する優越、③国連に対する請求を検討する代替的な救済手段が存在しないこと、の三つの問題に適用して検討する。

まず、国連の裁判権免除について、国家実行及び学説は多様であることに留意する。国家実行には絶対免除を認める事例も制限免除を認める事例もあり、また、国連の補助機関であるPKOの行為について国連事務局も機能的な「指揮統制 (command and control)」基準により責任を認める一方で、国内裁判所における免除の享有を主張している。学説においても、国際組織が裁判権免除を享有していることを認めるが、国際法協会 (ILA) や万国国際法学会 (Institut de Droit international) はそうした免除が「非国家主体にとっての救済の決定的な障害となっている」と指摘する。ECtHRは国連憲章等の規定を有権的に解釈する機関ではないが、争われている事項との関係でその判断を行う。また、ECHRが人権条約という性質をもつとしても、国際責任を決定する場合には国際法の原則に合致し、調和するよう判断されなければならない。その際、条約法条約一特に31条3項(c)一は既存の国際法を法典化したものとして考慮する必要がある。それゆえ、国連憲章103条は他の国際条約上の義務に対する国連憲章上の義務の優越を規定するが、ECHRとの関係でこの規定及び安保理決議に由来する義務のもつ効果については³⁰、*Al-Jedda*事件ECtHR判決で確認したように、「(国連憲章1条及び24条2項から、安保理は国連の目的及び原則に従って行動するよう義務付けられていることから) 安保理が加盟国に人

26 *Waite and Kennedy v. Germany*, ECtHR [GC], Appl. No. 26083/94, Judgment, 18 February 1999 [hereinafter *Waite and Kennedy Judgment*], para.59. *Waite and Kennedy*事件については、黒神直純「国際機構の免除と国際公務員の身分保障—欧州人権裁判所Waite and Kennedy判決が及ぼした影響—」坂元茂樹・葉師寺公夫編『普遍的国際社会への法の挑戦 (芹田健太郎先生古稀記念)』(信山社, 2013年) 634-641頁を参照。

27 *Waite and Kennedy Judgment*, para.63.

28 *Ibid.*, para.67.

29 *Stichting Mothers of Srebrenica decision*, para.139(a)-(g).

30 国連憲章103条とECHRの関係については、加藤陽「国連憲章第103条と国際人権法—欧州人権裁判所における近時の動向—」『国際公共政策研究』18巻1号 (2013年) 163-179頁を参照。

権の基本的原則を侵害するよう義務付ける意図はなかったものと推定されなければならない。決議の文言が曖昧な場合には、裁判所はECHRと最も合致するよう解釈しなければならない³¹⁾のである³²⁾。

以上を前提に、オランダ国内裁判所が国連に裁判権免除をしたことについて検討する。本件は、これまで国際組織の裁判権免除が取り上げられたECtHRの先例（国際組織とその職員との紛争、構成国又は本部協定国の地位に基づきECHR締約国が国際組織の違法行為の責任を負う紛争、国際組織の構成国の地位に基づいてECHR締約国がとった行為に関する紛争）とは性質を異にする。すなわち、本件における申立人らと国連との間の紛争は国連憲章第7章下の安保理の権限行使に由来するものである³³⁾。安保理決議と同様に、国連憲章及び国連の機能を規律する他の文書は国際人権法上の国家の義務と調和するように解釈される。ただし、憲章第7章の決議に基づく活動が国際の平和と安全を確保する国連の任務にとって基本的なものであるため、国連の同意なく、安保理の作為又は不作為を国内裁判所に服さしめるような方法でECHRを解釈することはできない。というのも、国内裁判所を通じてこの分野での国連の主要な任務の遂行に各国家が介入することを許容することになるからである。しかし、このことは国連がその行為に対して責任を負わないことを意味するわけではない。ICJが人権委員会特別報告者の訴訟手続免除に関する紛争（特別報告者の免除）についての勧告的意見において言及したように、「訴訟手続からの免除の問題は損害賠償の問題から区別され」るのであり、国連に対する訴えは「国内裁判所によって扱われるのではなく、（国連特権免除条約8条）29項に従って解決されなければならない³⁴⁾」のである³⁵⁾。

次に、ジェノサイドの防止という強行規範³⁶⁾に関わるという申立人らの請求の性質が、国連の裁判権免除を否定するものであるか検討する。ICJの主権免除事件判決によれば、強行規範の違反に基づく請求であるにもかかわらず、慣習国際法上、国家の裁判権免除が認められる³⁷⁾。このことから、国際法の規範一たとえ強行規範であれ一の特に重大な違反に基づく請求であるという理由のみでは、そうした私法上の請求が裁判権免除に優越するという立場を国際法は支持していない。この結論は国連の裁判権免除についても認められる。というのも、本件において国連に帰せられる事項は—ICJの主権免除事件で争われた行為とは異なり—国連憲章第7章下で活動する安保理決議に根本的に由来するものであり、それゆえ国際法に基礎をもつものであるからである。したがって、国家の裁判権免除と異なる判断をする理由はないからである³⁸⁾。

続いて、申立人らに対するいかなる代替的な救済手段も存在しないことから、国連の裁判権免除の付与はECHR6条（及び同13条）の権利を侵害するかを判断する。UNPROFORの作為及び不作為について個人が国連に対して救済を求める権利について依拠しうる唯一の国際文書は1993年5月15日のUNPROFOR地位協定³⁹⁾48条である。しかし、ここで規定される請求委員会は設置されていない。先

31 *Al-Jedda v. the United Kingdom*, Appl. No.27021/08, ECtHR [GC], Judgment, 7 July 2011, para.102. しかし、ここで言及された*Al-Jedda*事件は、問題となった安保理決議1546その他の決議が無期限の拘禁措置をとるよう明示的も黙示的にも英国に義務付けておらず、国連憲章に基づく英国の義務とECHR上の義務の間に抵触は存在しないとした (*ibid.*, para.109)。したがって、この事件自体は国連憲章103条とECHRを調和的に解釈したものとはいえない。See T. Henquet, "The Jurisdictional Immunity of International Organizations in the Netherlands and the View from Strasbourg", *International Organizations Law Review* Vol.10 (2013), pp.556-558.

32 *Stichting Mothers of Srebrenica* decision, paras.141-145.

33 *Ibid.*, paras.149-152.

34 *Difference Relating to Immunity from Legal Process of a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights*, ICJ, Advisory Opinion, 29 April 1999, ICJ Reports 1999 [hereinafter *Immunity of a Special Rapporteur Case*], p.62, para.66.

35 *Stichting Mothers of Srebrenica* decision, paras.153-155.

36 See *Case of Jorgic v. Germany*, ECtHR, Appl. No.74613/01, Judgment, 12 July 2007. この判決において、「ジェノサイド条約1条に従って、締約国はその禁止が強行規範の一部であるジェノサイドの防止及び処罰についての対世的義務を負う」 (*ibid.*, para.68) とされた。

37 *Jurisdiction Immunities of the State* Judgment, para.97.

38 *Stichting Mothers of Srebrenica* decision, paras.156-159.

39 *Agreement on the status of the United Nations Protection Force in Bosnia and Herzegovina* of 15 May 1993, UNTS Vol.1722 (1999), p.77.

例である *Waite and Kennedy* 及び *Beer and Regan* 事件⁴⁰を参照すれば、ECHR上の権利を実効的に保護するための合理的な代替的手段が利用可能か否かは、国際組織に裁判権免除を付与することがECHR上許容されるか否かを決定する「重要な要因 (material factor)」と考えられるべきである。こうした代替的手段がオランダ国内法又は国連の規則上存在しないことは明白である。しかし、代替的手段が存在しないなかで免除を認めることは、司法へのアクセス権の侵害をそれ自体によって (ipso facto) 構成することにはならない。ICJも主権免除事件判決において、「免除を付与するには救済のための実効的な代替手段の存在が必要である」とする規則の存在を明らかに否定した⁴¹。国際組織に関して、*Waite and Kennedy*及び*Beer and Regan*事件も代替的手段の利用可能性を免除の必要条件であるという絶対的な意味で解することはできない⁴²。

最後に、オランダ政府が国連に絶対的免除を付与することによって、スレブレニツァの虐殺を防止できなかった責任を国連に帰そうとしたという申立人らの請求はECHR13条よりも同6条1項との関係で検討されるべきである。スレブレニツァの虐殺の犠牲者に関するオランダ国内裁判所の二つの事件 (*Mustafić and Nuhanović*事件⁴³) のようにDutchbatの行為に基づくオランダ政府の責任が認められないとは限らない。いずれにせよ、オランダ政府に対する請求が認められるか否かは関連する事実の立証及び実体法によるのであり、ECHR6条1項に関わる問題ではない⁴⁴。

以上の理由から、本件において国連に裁判権免除を付与することは正当な目的をもつものであり、均衡性を欠くものではない。よって、申立人の請求を却下する⁴⁵。

III PKOに関わる国連の裁判権免除についての若干の検討

スレブレニツァ母基金事件は、安保理の国連憲章第7章下の権限に基づくPKOの活動について国連に付与された裁判権免除がECtHRにおいて争われた初めての事件である。その決定においてECHRと国連の裁判権免除を調和的に解釈すべきであると述べ、裁判権免除の付与が司法へのアクセス権の制約と均衡性をもつべきであることを確認した。結果として国際の平和と安全の維持に関わる安保理決議に基づく活動については、国連の裁判権免除のある種の絶対的性格を確認したようにも考えられる。また、裁判権免除の付与に対する代替的な救済手段を定めること自体も必要とはされないことも認めている。しかしながら、近年、国連、安保理及びPKOの活動が個人に直接影響を与えており、その場合にも国連に絶対的免除を認め、代替的な救済手段も与えないということは、それによって被害を蒙った者から救済の手段を奪うことになりかねない。こうした状況は国連に対しても求められる人権遵守の要請⁴⁶や国際法における法の支配⁴⁷の観点からは問題があると考えられ

40 *Waite and Kennedy Judgment*, para.68; *Beer & Regan v. Germany*, Appl. No.28934/95, ECtHR [GC], 18 February 1999, para.58.

41 *Jurisdiction Immunities of the State Judgment*, para.101. なお、この理由付けについて、水島は、主権免除に関する *Al-Adsani*事件 (*Al-Adsani v. the United Kingdom*, ECtHR [GC], Appl. No.35763/97, 21 November 2001, paras.52-67)が国際組織の裁判権免除に関する *Waite and Kennedy*とは異なる判断基準を用いていたにもかかわらず、本件においてはICJの主権免除事件判決を援用しているとして、その判断に一貫性がないことを批判する。水島朋則「国際司法裁判所の主権免除事件判決による現代国際法の発展—外国軍隊の行為から生ずる古くて新しい紛争への主権免除規則の適用問題他—」浅田正彦他編『国際裁判と現代国際法の展開』(三省堂, 2014年) 290-291頁。

42 *Stichting Mothers of Srebrenica decision*, paras.162-164.

43 これらの事件については、拙稿(注6)、藤井京子「国連保護部隊 (UNPROFOR) オランダ大隊による行為の帰属—スレブレニツァ虐殺に関連する *Nuhanović*事件と *Mustafić-Mujić* 事件」『NUCB Journal of Economics and Information Science』Vol.59 No.1 (2014), pp.197-216参照。

44 *Stichting Mothers of Srebrenica decision*, paras.166-168.

45 *Ibid.*, paras.169-170.

46 国連、PKOと人権遵守の要請については、さしあたり、K. M. Larsen, *The Human Rights Treaty Obligations of Peacekeepers* (2012); G. Verdirame, *The UN and Human Rights: Who Guards The Guardians?* (2011) を参照。

47 例えば、国連事務総長の報告書において、「『法の支配』とは、国連の任務の中核の概念である。国家それ自身を含め、公私にかかわらず、すべての人、機関及び団体が法に対して責任を負うといった統治の原則を指すものである。また、『法』とは、公的に制定され、平等に執行され、独立して裁判が行われるものであり、国際人権規範及び基準に一致しているものである。さらに、法の優位、法の下での平等、法に対する責任、法の適用上の公平性、権力分立、意思決定への参加、法的明

る。

そこで、以下では、まず、国連の裁判権免除に関する問題について、次に、PKOにおいて国連が定める代替的な救済手段に関する問題についてそれぞれ検討することにした。

1 国連の裁判権免除に関する問題

(1) 国連の裁判権免除についての二つの解釈—絶対的免除と機能的免除

国際組織の裁判権免除は国家の主権免除とはその淵源も根拠も異なるものである。主権免除が相互主義や主権平等といった概念に基づき国際慣習法として成立してきたものであるのに対し、国際組織の裁判権免除はその目的も機能も異なるそれぞれの国際組織について定められた条約によって認められてきたものである⁴⁸。このことは国際組織の裁判権免除が条約の範囲内でのみ付与されることを意味する。上述したように、国連の裁判権免除は国連憲章及び国連特権免除条約において規定されている。したがって、国連の裁判権免除もこれらの条約の範囲内に限定されることになる。国連憲章105条1項が「その目的の達成に必要な」免除、すなわち機能的必要性による免除（機能的免除）⁴⁹を認めているように、他の国際組織と同様に国連もその目的の達成という機能を遂行するために必要な範囲で免除を享有するものと考えられる。これに対し、国連特権免除条約はそういった制約的な文言はなく、「あらゆる形式の訴訟手続からの免除」、すなわち「絶対的免除」を規定しているものと考えられる。

では、一見矛盾するこれらの条文はどのように解されているのであろうか⁵⁰。一つの解釈として、国連憲章105条の内容が国連特権免除条約2条2項において詳細に規定されたのであり、国連は機能的必要性に基づく特権免除を享有しているが、裁判権については絶対的免除が認められるとするものがある⁵¹。この解釈は本件に関わるハーグ地方裁判所やオランダ最高裁判所が採ったものであり、多くの国内裁判所の判決等で採られている解釈である⁵²。ICJの勧告的意見においても国連の裁判権免除

確性、恣意性の排除、手続及び法的透明性の遵守を確保するための措置がとられることが求められる」ものであるとされる。Secretary General, *The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies*, UN Doc. S/2004/616, 23 August 2004, para.6. また、国連総会も国連及びその主要な機関を含め国際組織に法の支配が適用されることを認めているものの、国内で展開してきた法の支配の概念を単純に援用できるものとは考えにくい。General Assembly, *Declaration of the High-level Meeting of the General Assembly on the rule of law at the national and international levels*, UN Doc. A/Res/67/1, 30 November 2012, para.2. See A. Nollkaemper, *National courts and the international rule of law* (2011), pp.4-6.

48 See C. Wickremasinghe, “International Organizations or Institutions, Immunities before National Courts”, in, R. Wolfrum ed. *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* Vol.VI (2012), pp.10-11. それゆえ、国際組織の裁判権免除については全ての国際組織に共通する一般的な条約が作成されていない。例えば、国連国際法委員会(ILC)は国際組織とその所在国との関係に関連して国際組織の特権免除についての条約案の作成に着手したが、1992年に継続審議をしないと決定した。*Yearbook of the International Law Commission* 1992, Vol.II (2) (1994), A/CN.4/SER.A/1992/Add.1 (Part 2), p.52, para.355. ILCにおけるこの作業については、比屋定泰治「国家と国際機構の関係(第2部)に関する国際法委員会の作業—国際機構の裁判権免除との関連で—」『沖繩法学』37号(2008年)157-188頁を参照。

49 H. G. Schermers & N. M. Blokker, *International Institutional Law* 5th rev. ed. (2011), pp.258-259. この機能的必要性は国際組織に特権及び免除を付与する根拠であると同時にそれを制限する概念であると考えられる (*ibid.*, pp.1028-1038). See also C. F. Amerasinghe, *Principles of the Institutional Law of International Organizations* 2nd rev. ed. (2005), pp.315-316; 平覚「国際機構の特権免除と国家主権」『世界法年報』10号(1990年)19-20頁。なお、この機能的免除という概念自体は外交特権免除、領事特権免除を参照したものであるとされる。See A. Reinisch, *National Courts*, p.205.

50 国連憲章及び国連特権免除条約の起草過程から双方の整合的な解釈を行おうとするものとして、比屋定泰治「国際機構の裁判権免除—機能的必要性と免除の範囲—」『現代国際法の思想と構造 I』(東信堂, 2012年)244-250頁。

51 See e.g. R. Freedman, “UN Immunity or Impunity? A Human Rights Based Challenge”, *European Journal of International Law* Vol.25 (2014), p.243; M. Gerster & D. Rotenberg, “Article 105”, in B. Simma *et al.* eds., *supra* note 2, p.1318.

52 重要な先例として、国連コンゴ活動(ONUC)によって被った財産権侵害に対して支払われた賠償金の金額についてベルギーと国連を提訴した、Brussels Appeals Court, *Manderlier v. United Nations and Belgian State*, Decision, 15 September 1969 が挙げられる。この判決では国連特権免除条約に基づいて国連は「一般的かつ絶対的な」免除を享受するとした(なお、国連にとって必要な免除の範囲を裁判所が評価することはその権限を逸脱するものであるとも述べる)(in

を絶対的なものとみなしていると考えられるものがある⁵³。これに対して、国際組織の免除が主権免除とは異なる根拠である機能的必要性によって付与されたものであることを考慮して、国連の目的やその任務の遂行とその活動によって権利を侵害された個人の救済とのバランスを確保するために、国連の裁判権については機能的免除が認められるべきとする解釈がなされている。これは本件に関連するハーグ控訴裁判所や本件決定⁵⁴において採られたものであり、今日、学説においても広く受け入れられるようになってきているものである⁵⁵。

確かに、これら二つの解釈は国連の裁判権について絶対的免除を認めるか、又は、機能的免除を認めるかという点で大きく異なるものである。今日、主権免除について制限免除主義が採用されているように、個人の司法へのアクセス権の保障という観点からすれば、国連の裁判権免除に対して一定の制限を課すことができる機能的免除を認める方が妥当であると考えられる。しかしながら、この立場は学説上の支持はあるものの、今のところ国家実行が確立しているわけではない。また、機能的免除によって国連が享有する免除の範囲についても明確になっているとはいえず⁵⁶、機能的必要性の捉え方によっては、本件決定のように結果として絶対的免除と同視しうる免除を認めることにもなりうる。では、この機能的免除の判断基準についてはどのようなものが主張されているのであろうか。

(2) 機能的免除の判断基準

機能的免除とは国際組織がその目的の達成という機能を遂行するために必要な範囲で免除を享受するという点であり、本件においても確認されたように、「個々の政府による一方的な介入から当該組織の適切な機能の自由を確保する」ことにその正当性根拠がある。機能的免除は免除の対象となる行為や活動が国際組織の目的の達成にとって必要なものかという側面と国家からの介入を排除し、国際組織の機能遂行の自由を確保するという結果の側面から考えることができる。すなわち、国際組織の行為や活動のうちいずれがその目的の達成にとって必要であるかを判断する必要があり、また、免除が拒否されることによってその機能遂行が妨げられるものについては免除が付与されるということである。ただし、この後者の側面からのみでは機能的免除の範囲を確定することはできない⁵⁷。というのも、このことから、その行為や活動から生じるいかなる紛争であっても国内裁判所が裁判権を

United Nations Judicial Yearbook 1969, pp.236-237)。また、近年の例として、*Brzak v. United Nations*, 2nd Cir., 597 F.3d 107, 2010 は他の国際組織がいかなる免除が付与されているかにかかわらず、国連特権免除条約は「明確に国連に例外もなく絶対的免除を与えている」とする (*ibid.*, para.112)。国連に係るその他の事例については、See A. Reinisch, *National Courts*, p.162. なお、国連ハイチ安定化ミッション (MINUSTAH) に参加していたネパールの部隊によりハイチでコレラが発生したことを受けて、その被害者らが米国で国連等に対して損害賠償を求めた事件での書簡において、この解釈を国連の法律顧問も主張している。See Letter from Miguel de Serpa Soares, Under Secretary-General for Legal Affairs and United Nations Legal Counsel to Samantha Power, Permanent Representative of the United States to the United Nations, 20 December 2013, p.2, at <http://www.state.gov/documents/organization/244540.pdf>.

53 *Effect of Awards of Compensation made by the U. N. Administrative Tribunal*, ICJ, Advisory Opinion, 13 July 1954 [hereinafter *Effect of Awards Case*], ICJ Reports 1954, p.57. この勧告的意見において、ICJは国連憲章「105条によって国連は国内裁判所における裁判権免除を保障されている」としており、この当時、国家の裁判権免除について絶対的免除が一般的であったことを考慮すればここでいう裁判権免除は絶対的なものであったと解することができる。また、特別報告者の免除に関する勧告的意見は国連事務総長による専門家の免除の判断の文脈で言及されたものではあるが、一般論として、「国連に対するいかなる請求も国内裁判所で取り上げられることはない」(*Immunity of a Special Rapporteur Case*, para.66) としており、国連が絶対的な裁判権免除を享受すると解しているようにも考えられる。ただし、これらの勧告的意見では国連が裁判権免除を享有することを受けて、国連憲章自体、また、国連特権免除条約8条29項に基づき紛争が他の救済手段で解決されることに関心がおかれている。この点については、III2で検討する。

54 *Stichting Mothers of Srebrenica decision*, paras.139(c) and 154. ただし、ここでは国連憲章105条1項と国連特権免除条約2条2項の関係については何らの検討もなされていない。

55 See M. Möldner, “International Organizations or Institutions, Privileges and Immunities”, in R. Wolfrum ed. *supra note* 48, p.50. 上記注49に挙げた文献も参照。

56 A. Reinisch, *Privileges and immunities*, pp.136-137. A. Reinisch & U. A. Weber, *supra note* 11, pp.59-60.

57 A. Orakhelashvili, “Responsibility and Immunities: Similarities and Differences between International Organizations and States”, *International Organizations Law Review* Vol.11 (2014), p.157.

行使することは国際組織の機能遂行を妨げることになると考えることもできるため、結論として、絶対的免除をとることも許容されるからである。

では、免除の対象となる行為や活動の側面から裁判権免除の範囲を確定することができるであろうか。伝統的な立場として、国連を含め国際組織はそもそも一定の目的を達成するために設立された機能的団体であることを根拠に機能的免除の対象となる行為や活動を判断しようとする考えがある。この立場によれば、国際組織の任務、機能はその設立条約によって委任された権限に限定される、それゆえ、国際組織は当該設立条約で委任された権限の範囲内でのみ行為や活動することができる。そうした行為や活動は当該国際組織の目的を達成するための機能と当然に関連するものであるので、裁判権からの免除の範囲に含まれることになる⁵⁸。また、ICJの国連のある種の経費事件で言及されたように、その目的の達成のためにとった行為は「権限外のものではないと推定される」⁵⁹ことからすれば、この強い推定が覆される場合を除きほぼすべての活動に対して裁判権免除が付与されることになる。この立場は、とられた行為や活動をその目的との関係のみから捉えるものであり、結果として国際組織は裁判権からの絶対的免除を享有することになる。これに対して、その目的の達成に厳密に必要な又は不可欠な行為や活動に対してのみ裁判権免除を認めることでその範囲を制限しようとする見解もある⁶⁰。

しかしながら、国際組織のとる行為や活動にはその目的の達成に必要なではないものも存在する。機能的免除が目的を達成するための必要性に着目していることからすれば、その性質上、そうした行為や活動については免除を認めるべきではないとするのが合理的である。伝統的な立場に対する批判の一つとして、国際組織がその目的の達成に明らかに関連しない権限超越 (*ultra vires*) の行為や活動をとる可能性を考慮していないとする指摘がある。この指摘によれば、「国際組織の責任」に関する条文8条⁶¹にも規定されるように、国際組織又はその職員も権限超越の行為をとりうるものであり、その場合当該行為も国際組織に帰属することになる。しかし、権限超越の行為は目的の達成にとって必要なものではないのであるから、機能的免除の範囲に含まれるものではない。つまり、権限超越の行為について免除は拒否されることになるのである⁶²。また別の批判として、そもそも国際組織はその設立に当たり、国際法を遵守して行為や活動することが含意されていることから、その設立条約等によって授權されない国際法の重大な違反についてはその目的の達成に必要な行為や活動に含まれないとする見解がある⁶³。とりわけ、国連は国連憲章1条3項、55条及び56条に基づいて人権を尊重するという目的を有しており、これによって一定の制約を受けるものと解される。それゆえ、人権を侵害するいかなる行為も国連の目的に反するものであり、その達成にとって必要なものではないため免除は否定されるとするのである⁶⁴。

58 See *ibid.*, pp.159-161; A. Reinisch, Privileges and immunities, p.139; A. Reinisch, National Courts, pp.334-335, 343; 佐藤智恵「国際組織の裁判権免除と国際組織職員の権利保護」『一橋研究』第28巻(2003年)51頁。

59 *Certain Expenses of the United Nations(Article 17 paragraph 2 of the Charter)*, ICJ, Advisory Opinion, 20 July 1962, ICJ Reports 1962, p.168.

60 See A. Reinisch, National Courts, pp.339-342.

61 なお、「国際組織の責任」に関する条文8条(権限の超越又は指示の違反)は以下のように規定する。

「国際組織の機関又は代行者の行為は、その機関又は代行者がその任務上の資格でかつ当該組織の全般的な機能の範囲内で行動する場合には、当該行為がその機関又は代行者の権限を超越し又は指示に違反する場合であっても、国際法上当該組織の行為とみなされる。

62 A. Orakhelashvili, *supra* note 57, pp.161-162; A. Reinisch, National Courts, pp.344-345.

63 A. Orakhelashvili, *supra* note 57, p.162. また、本件ECtHRの決定159パラグラフにおいて、問題となった活動が「国際法に基礎をもつ」ことを根拠として、強行規範に基づく請求を理由とする免除の否定を退けた。このことからすれば、国際法に基礎をもたない活動であれば免除が拒否される可能性も指摘する(*ibid.*, p.167)。

64 J. J. Paust, "The UN Is Bound By Human Rights; Understanding the Full Reach of Human Rights, Remedies, and Nonimmunity", *Harvard International Law Journal Online* Vol.51 (2010), pp.9-10. なお、Paustは国連が国連憲章1条3項及び55条(c)に基づいて人権法規則(国際慣習法を含む)に拘束され、国連憲章105条もその内容に合致するよう解釈されなければならないとする。つまり、同条は人権を尊重するという目的に「必要な」範囲での限定的な免除を規定するのであり、人権の侵害に対する免除は国連の目的又は機能を満たすために必要なものとは考えられない。また、人権の侵害それ自体も正当な目的又は機能を逸脱する行為であると考えられるとする。See R. Freedman, *supra* note 51, p.244.

国際組織がとる行為や活動の側面からの機能的免除の判断基準について簡単に確認したが、本件決定においても、国際人権法との調和性を必要としていること、また、国際法に基礎をもつことに言及していることから、少なくとも伝統的な立場を採用したものではないとはいえよう。ところで、本件の請求原因となったスレブレニツァにおける住民保護の放棄は、PKOがその任務に失敗した事例である。こうした失敗は国連の目的を達成するために必要なものではないとも考えられる。もし必要でなければ免除は認められないということになるのであろうか。そうであればPKOの行為や活動は任務を成功した場合のみ免除の対象となるという不合理な結果を生じることになる。もちろん、ECtHRがPKOの活動の適否を判断することはできない。では、本件において、「憲章第7章の決議に基づく活動が国際の平和と安全の確保する国連の任務にとって基本的なものである」⁶⁵ ことを根拠に免除を認めていることはどのように解すればよいのであろうか。本件決定においても確認されたように、個人の司法へのアクセス権の制限はその手段と達成される目的との間の均衡性で決せられることになる。この場合、国際組織の機能遂行の自由を確保するという結果の側面からすれば、免除の拒否によって、国連の基本的な任務が危険にさらされ、その適切な機能遂行が阻害されるかがその判断基準となる⁶⁶。そこで、国連、特に安保理が果たす国際の平和と安全の確保という任務の重大性—国連の特別の地位—に着目して、国連に裁判権免除を認めないことによってこの任務の遂行が阻害されることと個人の司法へのアクセス権の制限との均衡性を考慮して、免除を付与することに合理性があると判断したと考えることができる⁶⁷。ただし、この解釈によれば、憲章第7章に関わるような活動については裁判権免除の付与が合理的ということになり、事実上絶対的免除を認めるものことになる。

(3) 国連の裁判権免除の制限方法について

機能的免除によれば、国連の裁判権免除に対しても一定の制限を課すことができる。ただし、国連の目的は広範なものであり、また、それに関わる機能はそれを語ること自体無意味なほど多岐にわたっていることから、国連の裁判権免除は絶対的なものとなっているのが現状である⁶⁸。また、上述したように多くの国家が絶対的免除を採用していることから、国内裁判所を通じて国連の裁判権免除に制限を課すことを期待するのは難しいであろう。

政策的な観点から、国連の裁判権免除を制限するためにはどのような方法が妥当だと考えられるであろうか。現在においても、いくつかの国家では国内法を通じて国際組織の裁判権免除に制限を課している。例えば、米国⁶⁹やイタリア⁷⁰では主権免除に適用される制限免除主義を採用し、国際組織の行為を主権的行為 (*acta iure imperii*)—国際組織の目的及び任務に必要な行為—と業務管理行為 (*acta iure gestionis*) に区分して、後者については免除を与えないとしている⁷¹。しかしながら、こうした国内裁判所が国際組織の行為について制限免除主義を適用することに対しては根強い反対がある。主なものとしては、そもそも法的根拠の異なる国際組織の裁判権免除と主権免除を同一視しようとするもの⁷²や国際組織の目的達成に必要な機能についての判断は加盟国の代表によって構成される国

65 Stichting Mothers of Srebrenica decision, para.154.

66 See O. Spijkers, *supra* note 18, pp.203-204; A. Reinisch, National Courts, pp.365-366.

67 See T. Henquet, *supra* note 31, pp.559-560; J. K. Cogan, *supra* note 16, p.889.

68 J. Klabbers, *An Introduction to International Organizations Law 3rd ed.* (2015), p.343.

69 アメリカでは、International Organizations Immunities Act (1945) 22 U.S.C. § 288a (b)において外国政府が享受する裁判権免除と同様の免除を享受すると規定されている。これを受けて、制限免除主義を採用しているForeign Sovereign Immunities Act (1976) 28 U.S.C. § 1602-11の規定が準用されるかが問題とされる。ただし、IOIAが制定された当時、主権免除も絶対的免除を認めていたことから単純に決することはできない。ただ、1992年にソマリアでの平和維持活動で財産権侵害を受けたことに対する賠償を国連事務総長等に求めたAskir事件では、制限免除主義を適用できるかを決定する必要はないとした上ではあるが、制限的免除を適用したとしても免除が認められると判示している (*Abdi Hosh Askir v. Boutros Boutros-Ghali*, 933 F Supp 368 (SDNY, 1996), pp.371-372)。See A. Reinisch, National Courts, pp.197-198.

70 *Ibid.*, pp.186-188. なお、A. Reinischがここで挙げるイタリアの事例において国連について言及したものはない。

71 C. Ryngaert, "The Immunity of International Organizations Before Domestic Courts: Recent Trends", *International Organizations Law Review* Vol.7 (2010), pp.123-129.

72 See R. Higgins, *Problems and Process-International Law How We Use it* (1994), p.93.

際組織の機関及び国際組織それ自身が決定するものであり、加盟国の国内裁判所が行うものではないという批判である⁷³。特に、後者の批判は国際組織の独立性及び機能的自律性の確保に根拠をおくものである。また、いくつかの国際組織—世銀グループや地域の開発銀行等—はその設立条約において免除に制限を設けている⁷⁴。国連の場合もその免除を規定している国連特権免除条約の改正を行えば同様の制限が可能であるが、多くの国が国連の裁判権に絶対的免除を認めている現状では難しいであろう。

では、これらの批判を回避しつつ、国連の裁判権免除を制限する方法は存在しないのであろうか。その方法の一つとして国連の裁判権免除の放棄の義務化が考えられる⁷⁵。国連特権免除条約2条2項には免除の放棄についての規定がなされているが、この放棄は国連自身の裁量によるものであり、法的義務を伴うものではない⁷⁶。これに対して、国連の職員及び専門家に対する免除については国連特権免除条約5条20項及び6条23項に基づき、一定の場合その放棄が国連事務総長に義務づけられている⁷⁷。そこで、これらの免除の放棄と同様に、機能的免除の観点から国連の利益を害することなく、また、その機能に不必要な免除については国連自らが放棄するよう義務付けるのである⁷⁸。この方法は国連自身に不必要な免除を放棄させるという点で国際組織の独立性の確保という要請にも応えるものである。ただ、こうした義務化にはそれを確保するための制度の構築が不可欠であり、そうでなければこれまでの裁量による免除の放棄と差異はないものとなろう。もちろん、この方法も国連特権免除条約の改正を伴う立法論に過ぎず、直ちに実施できるものではないが、国連自身に免除を放棄させるのであれば、絶対的免除を認める国家であっても合意しうる可能性があるとは考えられる。

以上、国連の裁判権免除の問題について検討してきたが、国連の活動から被害を蒙った犠牲者にとって、国連の裁判権免除が絶対的か機能的かということよりも、自らが司法へのアクセス権を保障され、救済を得るための代替的な救済手段が国連によって提供されているかが切実な問題である⁷⁹。というのも、「手続上の正義は実質的な正義の不可欠の前提条件である」といわれるように、紛争解決のた

73 H. G. Schermers & N. M. Blokker, *supra* note 49, pp.1035-1036; K. Tesfagabir, "The State of Functional Immunity of International Organizations and their Officials and Why it should be Streamlined", *Chinese Journal of International Law* Vol. 10 (2011), p.109; A. Reinish, *National Courts*, pp.239-240.

74 See M. Möldner, *supra* note 55, p.50. 例えば、国際復興開発銀行協定7条3項は「銀行に対する訴えは…加盟国の管轄裁判所においてのみ提訴することができる」として事務所や証券の発行、保証をしている加盟国での免除を認めていない。

75 比屋定「前掲論文」(注50) 252-255頁を参照。

76 国連事務総長はその職員及び専門家について、「免除が裁判の進行を阻害するものであり、かつ、国際連合の利益を害することなくこれを放棄することができる」と判断する場合には、免除を放棄する義務 (duty) を負うとされている(国連特権免除条約5条20項及び6条23項)。国連自体の免除の放棄については、明示の規定はないものの国連憲章97条に基づいて事務総長がその権限をもつものと考えられる(A. J. Miller, "The Privileges and Immunities of the United Nations", *International Organizations Law Review* Vol.6 (2009), p.92)。どの範囲まで放棄するかも含めて事務総長の裁量に委ねられているとされる。See C. Ameranshinghe, *supra* note 49, p.350.

77 例えば、交通事故、性犯罪及びPKOの活動で生じた財産上の損害を含む特定の類型の事件について、それに関わった部隊要員については免除が認められないとする国連の実行が蓄積されてきている。See Secretary-General, *Relations between States and international organizations (second part of the topic). The practice of the United Nations, the specialized agencies and the International Atomic Energy Agency concerning their status, privileges and immunities*, UN Doc. A/CN.4/L.383 and Add.1-3 (1985), (reprinted in *Yearbook of ILC 1985 Vol. II(1)/ Add.1*), pp.162-163.

78 この点について、国際法協会(ILA)の「国際組織のアカウントビリティに関する委員会」は2004年の最終報告書において、国際組織のアカウントビリティ確保のため国内裁判所に期待される役割について次のような勧告を行っている(ILA, "Final Report of the Committee on Accountability of International Organization", *Report of the Seventy-first Conference of the International Law Association* (Berlin 2004), p.228)。

国内裁判所の潜在的役割

1. 国際機構の行政の長は、司法の適正な運営のために必要であり、かつ、当該機構の利益を害さない場合には、機構の免除を放棄すべきである。この点につき、国際機構の行政の長は、免除の放棄が機構の利益を害する状況について限定的な解釈をとるべきである。

79 E. Gaillard & I. Pingel-Lenuzza, "International organisations and immunity from jurisdiction: to restrict or bypass", *International & Comparative Law Quarterly* Vol.51 (2002), pp.9-10.

め的手段が存在し、それが実効的に機能することは被害者にとって実質的な正義の実現に不可欠な問題であるといえるからである⁸⁰。

2 代替的な救済手段に関する問題

(1) 代替的な救済手段を定める義務について

国連に裁判権免除が認められることを受けて、国連特権免除条約8条29項（PKOに関してはこれを受けたモデル地位協定51項⁸¹等）は、国連を当事者とする「私法的性格を有する紛争」を解決するための代替的な救済手段を国連が「定めなければならない (shall make provisions)」としている。これらの規定によれば、国連は代替的な救済手段を定める明確な義務を負っている。本件決定においても言及されていたように、国連が享有する裁判権免除が手続的なものに過ぎず、それによって国連の行為や活動を免責とするものではないことからこの義務づけには十分な理由がある。ところで、本件決定でも認められたように、モデル地位協定等に規定されている請求委員会は設置されておらず、この義務の違反を構成するものと考えられる。しかしながら、本件決定では救済手段が存在しないなかで裁判権免除を認めても司法へのアクセス権の侵害を構成しないと判断した。これに対して、裁判権免除が付与されるためには実効的な代替手段の存在が必要であるとする反論もある。では、この義務の違反はその前提となる裁判権免除といかなる関連性をもつのであろうか。なお、私人により提起される請求のすべてが代替的な救済手段の対象となるわけではない。これらの規定が代替的な救済手段を定めるよう義務付けているのは「私法的性格を有する紛争」に対してである。そこで、まず、「私法的性格を有する紛争」の内容について確認した上で、この問題について検討することにする。

国連事務総長によれば、国連が創設された当初、国連の裁判権免除の問題は国連の車両又は公的任務を遂行する国連の職員又は要員により運転されていた車両による交通事故についての紛争との関連で議論された。つまり、こうした不法行為についての紛争は私法的性格をもつものとされてきたのである⁸²。その後、PKOの活動に伴って発生する「PKOの要員によりとられた行為の結果として生じた個人の傷害や死亡、財産の侵害について第三者により提起された損害賠償請求」及び「PKOの設備に関連する商取引から生じる請求」についても「私法的性格を有する紛争」とされてきた⁸³。ただし、国連の任務の遂行の過程でPKOが「作戦上の必要性 (operational necessity)」に基づきとった行為や活動から生じた被害については、国連の責任の対象とはしないとする実行が蓄積されるようになった⁸⁴。すなわち、作戦上の必要性に関わる紛争は私法的性格を有するものとはみなされないということである。その根拠としては、PKOの受入国が同意原則に基づき部隊を自国領域に引き入れたので

80 K. N. Taylor, *supra* note 10, p.164; A. J. Miller, *supra* note 76, p.97.

81 モデル地位協定51項は「(国連PKOと受入国政府との間の紛争等を除き) 国連PKO又はその構成員が当事者であり、かつ、本協定のいかなる規定に基づいても [受入国/地域の] 裁判所が管轄権をもたない私法的性格を有するあらゆる紛争又は請求も、その目的のために設立される独立請求委員会によって解決されなければならない (shall be settled)」と規定する (UN Doc. A/45/594, para.51)。

82 UN Doc. A/C.5/49/65, para.10. こうした不法行為に対しては国連による全世界を対象とする保険政策で支払いがなされていた。また、国連に帰属しないとしてその責任が否定された場合にも、好意による (*ex gratia*) 賠償が行われてきたとされる (*ibid.*, para.14)。See B. C. Rashkow, “Immunity of the United Nations—Practices and Challenges”, *International Organizations Law Review* Vol.10 (2013), p.338.

83 UN Doc. A/51/389, paras. 6-8; UN Doc A/C.5/49/65, para.15.

84 General Assembly, *Third-party liability: temporal and financial limitations*, UN Doc. A/Res/52/247 (1998), para.6; UN Doc. A/51/389, paras.13-15. 国連事務総長の報告書によれば、作戦上の必要性についてはこれまでの請求審査委員会の実行から認められてきており、これを受けて請求委員会による審査対象からPKOの作戦上の必要性から生じた請求を除外されるとする。そこで、モデル地位協定51項に「作戦上の必要性から生じないもの」という文言を付加すべきであるとする (*ibid.*, para.15.)。なお、この概念については、F. Mégret, “The Vicarious Responsibility of The United Nations”, in C. Aoi, C. de Coning, & R. Thakur eds., *Unintended consequences of peacekeeping operation* (2007), pp.257-258を参照。

あり、その通常の活動から生じる被害についても同意を与えているものとみなされるからであるとされる⁸⁵。この嚆矢はコンゴ国連活動 (ONUC) の行為により被害を蒙ったベルギー国民が国連に損害賠償を求めた事件について、その請求を否認すべきと抗議をしたソ連に対する1965年の国連事務総長の書簡に現れている。この書簡の中で、国連事務総長は国連が法的責任を負う損害について個人に賠償することは一般的に承認された法原則及び国連特権免除条約に合致するものであると述べた上で、「軍事行動又は軍事的必要性からのみ生じた損害の賠償請求と国連要員以外の者によって起こされた損害に対する賠償請求は却下される」⁸⁶ とした。ここでは軍事的必要性 (military necessity) とされているが、「作戦上の必要性」を指すものと考えられる。この概念は伝統的な「軍事的必要」の概念とは異なるものであり、PKOの活動の関連で発展してきたものである⁸⁷。また、国連の法律顧問によれば、「政治的及び政策的問題の審査を必然的に含むことになる」請求に基づく紛争についても代替的な救済手段の対象とはならないとする⁸⁸。

以上の国連による実行や見解に従えば、本件のようなPKOの部隊による戦略上又は政策上の判断の誤りに関わる紛争はこの私法的性格をもつ紛争といえるかが問題となりうる⁸⁹。例えば、違法な武力の使用や犯罪行為といったPKOの任務外の活動によって生じた被害についての請求は私法的性格を有する紛争に含まれるものと考えられる⁹⁰。しかし、本件のような任務の不履行による被害も厳密にはその任務に関わるものであり、作戦上の必要性に基づくものとも、また、その政策的問題の審査を必然的に伴うものとも考えられるからである。その場合には代替的な救済手段の対象とはならない。確かに、PKOの活動から被害を受けたとする者の請求のすべてが代替的な救済手段の対象となることはないであろう。しかし、私法的性格をもつ紛争か否かの判断について国連に広範な裁量が与えられているのであれば、その決定が恣意的になされないようにしなければならない。これまでの実行の蓄積はあるものの、特に「作戦上の必要性」の概念自体不明確であり、被害者の救済や紛争解決の予見可能性の観点からも、国連による誠実な解釈の提示が望まれる⁹¹。

さて、私法的性格をもつ紛争であるとしても代替的な救済手段が存在しなければ国連に対する請求を行うことができず、事実上の免責を認めることになる。そもそも代替的な救済手段を定める義務は国連が裁判権免除を享有することとそれによる紛争解決手段の欠如を補うものとして規定されたものであり⁹²、国連の国内裁判所からの独立性を確保しつつ、免責の可能性を排除することに目的がある⁹³。そうであるならば、本件のように適切な救済手段が定められていない場合には、国連に対して裁判権

85 UN Doc. A/51/389, para.9.したがって、「受入国は、平和維持活動から利益を得、その要請で活動していることから、活動に対する財政上の責任の一部を負うべきである」とする。

86 Letter dated 6 August 1965 from the Secretary-General addressed to the acting permanent representative of the Union of Soviet Socialist Republics, UN Doc. S/6597, United Nations Juridical Yearbook 1965, p.41. See K. N. Taylor, *supra* note 10, p.165.

87 B. C. Rashkow, *supra* note 82, p.341.

88 Letter from Miguel de Serpa Soares, *supra* note 52, p.3.

89 B. C. Rashkow, *supra* note 82, p.343. K. N. Taylorによれば、国連はジェノサイドの防止に失敗に起因する本件の紛争が私法的性格をもつ紛争ではないとの理由からその解決を拒否した。K. N. Taylor, *supra* note 10, p.165.

90 See F. Mégret, *supra* note 84, pp.250-251. なお、武力紛争法や人権法の違反といった国連が責任を負うと考えられるPKOの行為・活動は、その任務の不履行よりもその任務外で行われた行為によるものと考えられるとする。

91 国連事務総長もその報告書において、請求審査委員会が直面する問題として国連の責任、特に、「作戦上の必要性」から生じる損害に対する責任の範囲に明確性を欠くことを挙げている。UN Doc. A/51/389, para.29. また、R. Freedmanは国連事務総長の報告書 (UN Doc. A/C.5/49/65, paras.16-22) における私法的性格をもつ紛争の解釈が本部協定や他の協定と比べて限定的過ぎると批判する。R. Freedman, *supra* note 51, p.249.

92 起草者の意図としては、国連の裁判権免除は国内裁判所やその他の不適切な法廷での審理を避けるためのものであり、それによって例えば不法行為の請求に関する紛争が解決できない場合に、当該問題を処理する他の適切な手段を提供しなければならないというものであったとされる。See A. J. Miller, *supra* note 76, p.97.

93 See R. Freedman, *supra* note 51, p.248. ここで、Brzak事件 (注52) における破毀および介入の動議を支持する覚書で「国連及びその職員が国内裁判制度からの独立性を確保すること、それと同時に、免責の可能性 (prospect) を排除することである」と国連が述べていることが例として挙げられている (Memorandum of Law in Support of the Motion of the United Nations to Dismiss and to Intervene, 2 October 2007, p.13 at <http://iilj.org/courses/documents/BrzakBrzakv.UnitedNations-MemorandumofLawoftheUnitedNations.pdf>.)。

免除は付与されないということになるのではないか。つまり、国連特権免除条約8条29項の義務の履行が裁判権免除の前提条件になるとはいえないであろうか。

伝統的には国家の国内裁判所は国連に裁判権からの絶対的免除を認めてきたため、代替的な救済手段を定められていなくても、国連の裁判権免除は認められてきた⁹⁴。つまり、国連の裁判権免除は他の義務によって条件付けられていないのである。この立場は、ICJの特別報告者の免除に関する勧告的意見においても踏襲されているものである⁹⁵。しかし、こうした伝統的な立場に対して、本件決定でも言及されたようにECtHRにおいては個人の司法へのアクセス権の保護を尊重するという見解が採られるようになった。この見解は、*Waite and Kennedy*事件ECtHR判決で示されたものであり、司法へのアクセス権の制限に関しては、目的の正当性がなくてはならず、また、用いられた手段と達成される目的の間に「均衡性の合理的な関係」がなければならないという基準を提示するものである。その上で、代替的な救済手段が利用可能であったか否かが国際組織に裁判権免除を付与しうるか否かを判断する「重要な要因」であるとする⁹⁶。このように、国際組織が救済手段を提供しない場合に裁判権免除を付与することは、裁判を受ける権利を保障する国家の義務の違反を構成するとしたのである。さらに、ベルギーの国内裁判所は*Siedler v. Western European Union*事件⁹⁷において、この基準を展開し、国際組織が定める救済手段がECHR6条1項に規定される権利を実効的に保障できる内容を備えていなければならないとした⁹⁸。

伝統的な立場が国際組織に裁判権免除を認める国家の義務にのみ主眼をおいていたのに対し、この基準は個人の司法へのアクセス権の保護という国家の人権条約上の義務に着目し、それと国際組織の裁判権免除との均衡性を確保しようとしたものであるといえる⁹⁹。このECtHRで採られた見解に従えば、国際組織が紛争解決のための代替的な救済手段を定めるべきであり、その義務に違反する場合には国際組織は裁判権免除を放棄すべきであろうし¹⁰⁰、さらには、国内裁判所が国際組織に裁判権免除を付与する義務を負わない—免除を拒否できる—¹⁰¹ということにもなりうる。国際組織の独立性及び機能的自律性に対する人権保障の優越性をいかに確保するかという新たな要請に沿ったものであるといえよう。

ただし、ECtHRが代替的な解決手段の存在は考慮すべき「重要な要因」であるとしたものの、裁判権免除を与えるために不可欠の前提条件とはしていないことについては考慮が必要である。本件決定でもICJの裁判権免除事件判決に依拠しつつ、「免除を付与するには救済のための実効的な代替手段の存在が必要である」とする規則は存在しないとされた。このようにECtHRはたとえ救済手段が存在

94 See R. Freedman, *supra* note 51, p.248; K. N. Taylor, *supra* note 10, p.173; A. J. Miller, *supra* note 76, pp.98-101(especially, p.98). ただし、学説上の有力説は代替的な救済手段の存在が絶対免除の条件であるとしてきたとされる。See E. Gaillard & I. Pingel-Lenuzza, *supra* note 79, p.3.

95 Immunity of a Special Rapporteur Case, para.66. この勧告的意見では、「国連に対するいかなる請求も国内裁判所で取り上げられることはないが、(国連特権免除条約) 29項に基づき国連が定めるべき適当な解決方法に従って解決されなければならない」と述べており、裁判権免除と代替的な救済手段の間に関連性を認めていない。

96 *Waite and Kennedy Judgment*, para.68.

97 *Siedler v. Western European Union*, Brussels Labour Court of Appeal (4th chamber), Judgment, 17 September 2003, *Journal des Tribunaux* 2004, 617, ILDC 53 (BE 2003); *Western European Union v. Siedler*, Court of Cassation of Belgium (3rd chamber), Judgment, 21 December 2009, Cass No S 04 0129 F; ILDC 1625 (BE 2009). この事件については、黒神「前掲論文」(注26) 643-647頁を参照。

98 この基準を用いて国際組織の裁判権免除を否定した国内裁判所の判決はいくつかあるが、典型的には国際組織とその職員の雇用関係に対する紛争を扱ったものであり、国連の裁判権免除が争われた事例は存在していない。なお、免除に関連する法規を含め適用法規も異なるため、統一した判断基準が確立しているという訳ではないと考えられる。K. N. Taylor, *supra* note 10, p.174.

99 See e.g. R. Freedman, *supra* note 51, p.246; K. N. Taylor, *supra* note 10, pp.173-174; A. J. Miller, *supra* note 76, p.37.

100 C. Ryngaert, *supra* note 71, pp. 147-148.

101 A. Reinischによれば、より「急進的」なのは人権条約上の義務を重視して代替的な救済手段が利用可能でない場合に免除を否定するという決定であるとする。See A. Reinisch, "The Immunity of International Organizations and the Jurisdiction of their Administrative Tribunals", *Chinese Journal of International Law* Vol.7 (2008), p.295.

しない場合であっても、国際組織に裁判権免除を付与することが正当な目的を達成するための均衡性あることを認めたのである。したがって、国際組織の裁判権免除について国内裁判所は代替的な救済手段の存在を重要な要因として考慮しなければならないが、国際組織の裁判権免除は他の義務によって条件付けられるものではないということである。しかしながら、本件決定における判断については疑問が残る。一つは、たとえ救済手段の存在が免除の条件ではないということをも認めたとしても、救済手段が存在しない場合にも司法へのアクセス権の制約と均衡性をもつとした根拠が不明確なことである。そもそも、国家は自らの国内裁判所において常に提訴されうるが、国際組織の場合にはそれに相当する裁判所が存在していないことが代替的な救済手段を提供する義務の基礎にあるのであり¹⁰²、主権免除の場合と同様に考えることはできないのではないか。ただし、この決定ではPKOが国連憲章第7章下の安保理の任務に関わることが繰り返し指摘されているように、他の国際組織とは異なる国連の特別の地位に留意したものかもしれない。もう一つは、本件の紛争が他のこれまでの先例、特に、国際組織とその職員との間の紛争とは性質を異にするものであるとしたことである。Waite & Kennedy事件において採用された基準はその紛争の性質に依るものではなく、司法へのアクセス権の制約として代替的な救済手段が利用可能であったか否かが重要な要因であるということである。むしろ、雇用関係のように特別の関係が存在する場合以上に、PKOの活動による被害者の方が代替的な救済手段の存在がその救済にとって決定的であると考えられるからである¹⁰³。

(2) PKOの活動から生じた請求の救済手段とその再検討

本件決定においては代替的な救済手段が存在しないことを認めた上で、そうした救済手段を定める義務を裁判権免除の必要条件ではないとしたため、PKOの活動によって被害を蒙った個人の請求について国連が定めている救済手段について何らの言及もなされなかった。この救済手段とは具体的にどのようなものなのであろうか。また、その救済手段が実効性や合理性を欠くと考えられる場合、それに代わるものとしてはどのような救済手段が考えられるのであろうか。

PKOの活動から生じた請求に対する救済手段としては、ONUCにおいて一度だけ用いられた一括支払協定 (Lump-sum agreements) による支払方式¹⁰⁴を除けば、各地位協定に規定される請求委員会とそれに代わる請求審査委員会の二つの手段が挙げられる。

まず、これまで設置されたことのないものの、請求委員会は各地位協定において規定されるもので一般的な解決手段とされている。この設置を定める地位協定の条項は国連特権免除条約8条29項に従ったものであることから、国連が請求を行う個人に対して審理の中立性と公平性の保証を与えようとしたものであったと考えられる¹⁰⁵。国連事務総長の報告書によれば、請求委員会においては国連と部隊受入国が「対等の立場 (on equal footing)」で参加すること、請求の審査、手続及び最終判断については完全に国連から独立して行うことが定められており、公正な手続をめざそうとしたものであるといえる¹⁰⁶。たとえば、モデル地位協定51項では委員会の構成は国連事務総長と受入国政府がそれぞれ1名指名し、委員長については事務総長と当該政府によって共同して指名することとされる。また、委員会の裁決は最終的かつ拘束力をもつものであり、事務総長と当該政府がともに認めない限り3名の仲裁人から構成される仲裁裁判への上訴を認めないとしている。ただし、この請求委員会が実効性をもつ救済手段であるか否かについては実行が存在しないため判断ができない。

次に、実際に活動を行っている請求審査委員会についてはどうであろうか。この請求審査委員会は

102 A. Reinisch & U. A. Weber, *supra* note 11, pp.88-89.

103 T. Henquet, *supra* note 31, pp.560-561; 水島「前掲論文」(注41) 291頁。

104 UN Doc. A/51/389, *supra* note 9, paras.34-37. この支払を受けることで国連に対する更なる請求権を放棄したものとされる。

105 K. N. Taylor, *supra* note 10, p.170.

106 UN Doc. A/51/389, *supra* note 9, para.20.

PKO内部に設置され、司令官 (Controller) により委任された権限に基づいて請求の調査や解決の勧告を行うものである¹⁰⁷。その構成は通常PKOの「行政部門の責任ある職員」3名以上からなり、「可能な限り」法律顧問か司法研修を受けた職員を含めるべきであるとされる¹⁰⁸。また、その裁決に基づく支払金額は予め定められた予算の範囲内でのみ認められること、委員会自体が必要が生じた段階で設置されること¹⁰⁹、といった請求審査委員会の設置の可否を含め国連に広範な裁量権が与えられている。実際のところ、請求が多いため未処理のものが増え、その処理が大幅に遅延すること、財政及び人員不足であること、結果としてミッション終了（請求審査委員会の閉鎖）時に未処理の請求が放置されることといった問題があるとされる¹¹⁰。こうした状況に対して、国連は請求の時効や支払金額の上限を定める国連総会決議52/247(1998)¹¹¹ を採択しており、その賠償範囲をさらに限定している。なお、この請求審査委員会による解決や好意による支払については正式に公開されることはない。

確かに、この請求審査委員会については、PKOの部隊要員による交通事故等の小規模な不法行為については有効性をもつものといえるかもしれない。しかし、この制度はPKOによる重大な違法行為（国際人権法や国際人道法の違反等）を念頭においた救済手段とは考えられない¹¹²。ILAも述べるように、その独立性と適用される規則の客観性について重大な懸念があり、私人の利益および権利の保護を確保するための適当な代替的な救済手段とはみとめられないであろう¹¹³。

現在の代替的な救済手段の不存在や不備に対して、どのような救済手段を構築することが考えられるだろうか。国際人権法の発展を踏まえると、代替的な救済制度は被害者の司法へのアクセス権を保障するという要請と同時に国連それ自体の独立性及び機能的自律性を確保するという要請の双方を満たす必要がある¹¹⁴。これらの要請を満たす救済手段としては、被害者が請求を行うに当たって安定的かつ予見可能な常設の救済制度を設けることが望ましいであろう。というのも、常設の救済手段の設置は国連がその設置の可否について裁量権をもてないからである。もちろん、こうした制度は法の支配の基本的性格に合致するよう手続的な公正さを確保する必要もあろう。

例えば、ILAは独立請求委員会、臨時の (*ad hoc*) 混合請求委員会等の設置を勧告している¹¹⁵。臨時の混合請求委員会については、イラク戦争後に安保理決議687(1991)によって設置された国連補償委員会 (UNCC)¹¹⁶ 等が想起される。こうした制度は、現在の請求審査委員会がその構成において公正さを欠くという点を補うものであるといえよう。こうしたものに加えて、N. Schrijverはもう少し踏み込んで救済手段についての提案を行っている¹¹⁷。その一つは国連内部に「中央請求委員会 (Central Claims Commission)」を設けるというものである。国連総会の明確な委任及び事務総長

107 *Ibid.*, para.22. ただし、請求審査委員会は国際法ではなく不法行為に関する私法を適用するが、そこでの実行はPKOによる違法行為の国連への国際責任の帰属を認めたものとされる (*ibid.*, para.8.)。

108 See ST/AI/149/Rev 4, paras.16-18 cited in UN Doc. A/51/389, *supra* note 9, para.22 ft.6.

109 UN Doc. A/51/389, *supra* note 9, paras.23-25..

110 *Ibid.*, paras.26-28. 請求審査委員会の手続に関する問題については、例えば、K. N. Taylor, *supra* note 10, pp.171-172; F. Mégret, *supra* note 84, pp.261-263を参照。

111 General Assembly, “Resolution on the third-party liability: temporal and financial limitations”, A/RES/52/247, 17 July 1998. 例えば、請求は被害を受けた時から若しくは請求者がそのことを知った時から6カ月を経過した後の請求、又は、平和維持活動の任務の終了から一年を経過した後の請求については損害賠償を支払わない。また、平和維持活動に起因する怪我、病気及び死に関する第三者請求について、その賠償を財産的損害のみに限定し、また、その上限を50000ドル（ただし、その国の賠償基準を参照してその範囲内で決定する）とする (*ibid.*, paras.8-9)。因みに、モデル地位協定60項 (b) によれば、請求委員会は地位協定が終了する前に生じかつ終了の3か月前までに提起されたすべての請求が解決されるまで有効であるとしている。

112 K. N. Taylor, *supra* note 10, pp.182-183; F. Mégret, *supra* note 84, p.265.

113 ILA *supra* note 78, p.219.

114 K. N. Taylor, *supra* note 10, p.187; N. Schrijver, *supra* note 12, p.592.

115 ILA *supra* note 78, p.219.

116 UNCCについては、例えば、A. Gattani, “The UN Compensation Commission: Old Rules, New Procedures on War Reparations”, *European Journal of International Law* Vol.13 (2002), pp.161-181; D. D. Caron & B. Morris, “The UN Compensation Commission: Practical Justice, not Retribution”, *ibid.*, pp.183-199を参照。

117 See N. Schrijver, *supra* note 12, pp.596-599.

による提案に基づいて設置されるもので、各PKOに設置される請求委員会の活動を調整し、そこで審理できなかった請求に対する特別の裁判所として機能することが期待されるものである¹¹⁸。しかし、上述したように現在のところ請求委員会自体も設置されたこともないため、この制度が実現可能かを評価することはできない。もう一つはPKO内部の救済手段として利用可能なオンブズパーソンの指名である¹¹⁹。オンブズパーソン自体は国内外で既に実績があり、例えば、世界銀行の一部におかれているいわゆる遵守監査オンブズパーソンとインスペクション・パネルもその一つである¹²⁰。また、PKOの関連では国際連合コソボ暫定行政ミッション (UNMIK) においてUNMIKに対する地域住民の請求を審査するオンブズパーソンが置かれていた¹²¹。このほか、2009年から安保理がアル・カイダ制裁委員会の決定した制裁リストに誤って記載されたと主張する個人や組織からの申立てを受理し、調査するためのオンブズパーソンを指名している¹²²。確かに、純粋に勧告のみを行うオンブズパーソンの指名であれば、請求委員会の設置よりも容易であると考えられる。さらに、既に存在している国連内部の司法機関である国連紛争裁判所及び国連上訴裁判所について、国連に対する行政及び私法上の性質をもつ請求に対する特別裁判部として機能するように管轄権を拡大するというものである。

これらの提案はその実現が困難であると考えられるが、オンブズパーソン制度についてはこれまでいくつかの機関で設置されてきていることから実現性が高いように思われる。もちろん、代替的な救済手段として十分なものとはいえないであろう。いずれにせよ、こうした制度を設置することはPKOの活動から生じた請求について、国連に裁判権免除を認める一方で代替的な救済手段が整備されていない現状に対して、個人の司法へのアクセス権の尊重という観点からの改革として重要な意味をもつものである。

IV おわりに

PKOの活動に起因する被害については原則として国連がその責任を負うものとされてきた。そこで、国連に対する請求は国連が享有する裁判権免除により国内裁判所に提起することができないため、それを補完する代替的な救済手段を定めることが義務付けられている。しかし、こうした救済手段が定められなかった場合、PKOの活動による被害者が救済を得る機会を失うことになる。こうした状況に対して、国際人権法、とりわけ、個人の公正な裁判を受ける権利—その一部としての司法へのアクセス権—の観点から、国連が裁判権免除を享有しつつ、そのための代替的な救済手段を定めないことは、この権利の侵害を構成するとの批判がなされている。これは、国連の裁判権免除に対する国際人権法からの挑戦であり、伝統的な国際組織の独立性及び機能的自律性に対して人権保障の優越性をいかに確保するかという新たな要請を示すものである。

本稿で検討したECTHRのスレブレニツァ母基金事件は国連の裁判権免除と個人の司法へのアクセ

118 N. Schriverによれば、この提案は国連等の職員の身分保障のために国連行政裁判所が改組され、2008年に国連紛争裁判所 (United Nations Dispute Tribunal) 及び国連上訴裁判所 (United Nations Appeals Tribunal) が設置されたこと (UN Doc. A/Res/63/253 (2008) Annex I and II) に示唆を受けたものである (*ibid.*, p.596)。なお、これらの裁判所については、黒神直純「国連行政裁判所の改革について—国連紛争裁判所と国連上訴裁判所の設立—」『法学と政治学の新たな展開』(有斐閣、2010年) 225-245頁を参照。

119 オンブズパーソン制度については、M. Zwanenburg, *Accountability of Peace Support Operations* (2005), pp.294-310を参照。

120 インスペクション・パネルについては、佐俣紀仁「世界銀行のアカウントビリティとインスペクション・パネルの機能—「国際組織のアカウントビリティ」の法的位置づけに関する一考察—」『国際法外交雑誌』113巻4号(2015年) 620-646頁を参照。

121 コソボでは個人が救済を受ける制度が不十分であったため、UNMIKの規則2000/38によってオンブズパーソン制度が設置された。UNMIK Regulation No. 2000/38, on the Establishment of the Ombudsperson Institution in Kosovo, UN Doc. UNMIK/REG/2000/38, 30 June 2000.

122 UN Doc. S/Res/1904 (2009) and S/Res/1989(2011). アル・カイダ制裁委員会におけるオンブズパーソンについては、吉田拓也「アルカイダ制裁レジームの展開『個人を制裁措置対象とする狙い撃ち制裁』に関する一考察」『東北法学』42号(2013年) 1-51頁を参照。

ス権の問題を取り上げたものである。この決定において、PKOに関わる安保理の基本的な任務の重要性を考慮すれば、その活動に関わる請求について事実上の絶対的免除が付与されること、また、国連は代替的な救済手段を定める義務を負うとされるが、この義務は裁判権免除の必要条件ではないため、いかなる救済手段も認められない状況が生じることが示された。つまり、国連が自ら認めない限り、個人の請求を処理することはないということである。

この問題の根幹は国連の裁判権免除の考え方にあるように思われる。国際組織が成立した19世紀末から20世紀初頭にかけて、国際組織の独立性及び機能的自律性を確保するためには、加盟国の介入から国際組織を保護することには重要な意味があった。そのため、その活動に対しては裁量を広範に認め、それに応じて広範な裁判権免除も付与する必要があったと考えられる。しかしながら、今日の国連は規模においても機能においても他の国際組織とは異なる地位をもつ。特に、国際の平和と安全の維持に関しては安保理が主要な任務を果たしており、このことは本件決定においても認められていることである。こうした特別の地位をもつ国連が伝統的な意味での裁判権免除を享有し続け、そのアカウンタビリティを回避することを許容していることに問題があるのである¹²³。国連に広範な自律性を付与した結果、現在、裁判権免除についてのみならず、その行動を規律することができない状況が生じてきている。したがって、こうした状況を黙認してきた国連加盟国は従来の考え方を見直さなければ、人権の遵守や国際法における法の支配を確保することはできないであろう¹²⁴。

ところで、本件決定においてはその理由付けにおいて特に必要ではない記述がみられる。一つは、事実関係においてスレブレニツァに関する国連事務総長の報告書を含め各国の報告書及び国際司法機関による判決などを要約して記載していること、もう一つは、スレブレニツァの虐殺の犠牲者に関してオランダ政府の責任を認めた国内裁判所の判決への言及である。このことは、ECtHRが申立人らの立証しようとするPKOの行為の違法性が事実上認められていること、また、国連を含め責任の分担が既になされていることを示そうとしたものと考えられる。つまり、国連への裁判権免除の付与が必ずしもアカウンタビリティの欠如をもたらすものではないことを示そうとしたものであろう¹²⁵。しかしながら、国連が裁判権免除を享有しつつ、代替的な救済手段も定めていないという義務違反が存在するにもかかわらず、他の主体（オランダ）に責任が帰属しうることによって事実上の免責を認めることについては疑問が残る。このような態度はPKOの活動による犠牲者が自国裁判所で自らの国を訴えることを強いることにつながり、ひいては、PKOに対する国家の協力が得られないという結果を生じうるかもしれない。

PKOの活動に起因する被害や違法行為に対する民事及び刑事責任追及の制度については未だ十分に構築されているとはいえない。本稿では国連の裁判権免除に関わる問題を取り上げたが、検討すべき課題は数多く残されている。PKOの実効性及び正統性を確保するためにもこうした課題を解決するよう努めることが重要である。

[付記] 本稿はJSPS 26380071（研究代表者 山田哲也）の助成による研究成果の一部である。

123 J. Klabbars, *supra* note 68, p.153.

124 J. Klabbars, "The EJIL Foreword: The Transformation of International Organizations Law", *European Journal of International Law* Vol. 26 (2015), p.72.

125 See J. K. Cogan, *supra* note 16, p.890.